



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Комитет по вопросам соблюдения

Двадцать пятое совещание
Женева, 22–25 сентября 2009 года

Доклад Комитета по вопросам соблюдения о работе его двадцать пятого совещания

Добавление

Выводы по сообщению АССС/С/2008/26 относительно соблюдения Конвенции Австрией

Приняты Комитетом по вопросам соблюдения 25 сентября 2009 года

Резюме

Настоящие выводы были подготовлены Комитетом по вопросам соблюдения в соответствии с его мандатом, изложенным в пунктах 13, 14 и 35 приложения к решению I/7 Совещания Сторон. Они касаются направленного неправительственной организацией "Найн Энншталь транзит-трассэ ферайн фюр меншен-унд умвельтгерехте феркерсполитик" (НЕТТ) сообщения АССС/С/2008/26 относительно соблюдения Австрией своих обязательств по Конвенции в связи с процессами принятия решений, касающихся альтернативных транспортных решений в долине Энс в австрийской земле Штирия и предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 тонны.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Предыстория	1–15	3
II. Краткая информация о фактах, доказательствах и вопросах	16–47	5
A. Национальная правовая база	16–20	5
B. Процессы принятия решений	21–27	7
C. Вопросы существа	28–47	9
III. Рассмотрение и оценка Комитета	48–64	12
A. Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом	48–50	12
B. Приемлемость сообщения и исчерпание внутренних средств правовой защиты	51–52	13
C. Вопросы существа	53–64	13
IV. Представление ЭКОБЮРО	65	16
V. Выводы	66	16

I. Предыстория

1. 15 июля 2008 года "Найн Энншталь транзит-трассэ ферайн фюр меншенунд умвельтгерехте феркерсполитик" (НЕТТ– нет транзитной дороге через долину Энс: Организация за социальную и экологически ответственную транспортную политику) в лице д-ра Рольфа-Михаэля Зайзера и наделенного соответствующими полномочиями магистра Йоханнеса Пфайфера, именуемых далее "автором сообщения", представили Комитету сообщение, в котором утверждается, что Австрия не соблюдала своих обязательств по статье 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6, статье 8 и пунктам 2, 3 и 4 статьи 9 Конвенции.

2. Сообщение касается процессов принятия решений в связи с рассмотрением альтернативных транспортных решений в долине Энс, австрийская земля Штирия, и предложенным введением ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т, а также связи между этими двумя процессами принятия решений.

а) В своем первоначальном сообщении автор сообщения утверждает, что в рамках процесса принятия решений в связи с рассмотрением альтернативных транспортных решений в долине Энс, австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции, поскольку не обеспечили надлежащего участия в нем общественности. В этой связи автор сообщения также утверждает, что австрийские власти не соблюли положения пункта 5 статьи 2 Конвенции, поскольку не позволили ему участвовать в процессе принятия решений. Кроме того, он утверждает, что австрийские власти не соблюли статью 8 Конвенции, поскольку не обеспечили надлежащих возможностей для участия общественности в принятии решений относительно исполнительных нормативных актов. Автор сообщения далее утверждает, что возможность обжалования соответствующих решений отсутствовала и что, следовательно, австрийские власти не соблюли статьи 9 Конвенции.

б) В своем первоначальном сообщении относительно предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т автор сообщения утверждает, что австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции, не обеспечив надлежащего участия общественности. Автор сообщения утверждает также, что австрийские власти не соблюли статью 8 Конвенции, не обеспечив его надлежащего участия в процессе принятия решений относительно исполнительных нормативных актов. Кроме того, автор сообщения утверждает, что не была соблюдена статья 9 Конвенции по причине отсутствия процедур обжалования бездействия, связанного с невведением запрета.

с) Автор сообщения утверждает также, что между двумя процессами принятия решений существует определенная связь в том смысле, что предложенное ограничение проезда по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т уменьшило бы потребность в альтернативных вариантах для крупномасштабных перевозок в долине Энс.

3. Сообщение было подкреплено рядом подтверждающих документов.

4. На своем двадцать первом совещании (17–19 сентября 2008 года) Комитет в предварительном порядке постановил, что сообщение АССС/С/2008/26 является приемлемым.

5. В соответствии с пунктом 22 приложения к решению I/7 Комитет направил 26 сентября 2008 года это сообщение заинтересованной Стороне. В связи с данным сообщением Комитет также поставил ряд вопросов как перед заинтересованной Стороной, так и перед автором сообщения.
6. Ответ от автора сообщения был получен 15 января 2009 года, и в нем были даны ответы на поставленные вопросы.
7. 25 февраля 2009 года поступил ответ заинтересованной Стороны, в котором оспаривались сформулированные в сообщении утверждения, рассматривались поднятые вопросы и содержалась соответствующая справочная информация для Комитета.
8. На своем двадцать третьем совещании (31 марта – 3 апреля 2009 года) Комитет обсудил сообщение совместно с представителями как заинтересованной Стороны, так и автора сообщения, при этом представители обеих сторон ответили на вопросы, дали разъяснения и представили информацию. 31 марта 2009 года автор сообщения в еще одном письменном представлении сформулировал дальнейшие утверждения о том, что австрийские власти не соблюли статью 6 Конвенции как тогда, когда они рассматривали альтернативные транспортные решения для долины Энс, так и тогда, когда они не ввели ограничение на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 тонны. Кроме того, он представил дополнительную информацию в обоснование своего утверждения о том, что австрийские власти не соблюли статьи 7, 8 и 9 Конвенции. Заинтересованная Сторона проинформировала Комитет о том, что, по ее мнению, процесс принятия решений по альтернативным транспортным решениям не находился ни в разрешительной стадии, ни в стадии планирования и, таким образом, не подпадал под действие требований статьи 6 или статьи 7 Конвенции относительно участия общественности. Кроме того, заинтересованная Сторона утверждала, что в ходе стратегической оценки дорожного движения (СОДД) все возможности были открыты. Что же касается предложенного ограничения веса грузовиков 7,5 т, то она заявила, что, согласно австрийскому законодательству, такой запрет рассматривается как норма дорожного движения, цель которой заключается в регулировании дорожного движения и обеспечении его безопасности.
9. Комитет подтвердил, что сообщение является приемлемым. Он просил разъяснить различные аспекты аргументов, выдвинутых соответствующей Стороной и автором сообщения и касающихся, в частности, исходной точки этапа планирования. Он просил затронутую в сообщении Сторону представить в письменном виде перечень всех вариантов, которые будут рассмотрены на этапе СОДД процесса планирования, наряду с дополнительной информацией и юридическими ссылками для обоснования ее заявления о том, что все возможности по-прежнему открыты. Комитет также решил принять во внимание в рамках сообщения новую информацию, представленную автором сообщения.
10. 23 апреля 2009 года автор сообщения представил Комитету дальнейшую информацию в поддержку своих заявлений о том, что австрийские власти не соблюли статьи 6, 7, 8 и 9 Конвенции ни при рассмотрении альтернативных транспортных решений для долины Энс, ни в процессе принятия решения относительно предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом 7,5 тонны. В частности, он заявил, что решение от 31 марта 2008 года, утвержденное правительством земли Штирия 21 апреля 2008 года, означало окончательный выбор варианта дороги, а именно варианта с четырехполосной дорогой.

11. 27 мая 2009 года соответствующая Сторона представила Комитету дополнительную информацию (с поправками, представленными 12 июня 2009 года), цель которой заключалась в том, чтобы оспорить заявления, сделанные автором сообщения и представленные как в письменном, так и в устном виде на двадцать третьем совещании Комитета. Она проинформировала Комитет о том, что, по ее мнению, началом процесса планирования послужило решение правительства земли Штирия от 21 апреля 2008 года, и представила перечень вариантов, подлежащих рассмотрению в ходе этого процесса (нулевой вариант, строительство новых крупных дорог, строительство новых местных дорог, расширение существующих дорог, вариант, касающийся общественного транспорта, комбинированный вариант). Затронутая в сообщении Сторона отметила также, что в своем представлении от 31 марта 2009 года и в устном выступлении на двадцать третьем совещании Комитета автор сообщения поднял новый вопрос. Этот вопрос касался того, каким образом в Австрии проводятся стратегические экологические оценки в связи с транспортом. Она высказала мнение, что этот вопрос не следует рассматривать в рамках текущей процедуры, поскольку в первоначальном сообщении, представленном автором сообщения, он не фигурировал. Тем не менее соответствующая Сторона представила информацию о том, каким образом в Австрии проводятся стратегические экологические оценки в области транспорта.

12. В соответствии с пунктом 34 приложения к решению I/7 Комитет на своем двадцать четвертом совещании (30 июня – 3 июля 2009 года) подготовил проект выводов. Они были препровождены соответствующей Стороне и автору сообщения 20 августа 2009 года вместе с предложением представить замечания по ним, если таковые будут иметься, к 15 сентября 2009 года.

13. Соответствующая Сторона представила замечания 18 сентября 2009 года, согласившись с проектом выводов, а автор сообщения представил свои замечания 14 сентября 2009 года, подтвердив свою позицию.

14. 15 сентября 2009 года были получены замечания от Экобюро, в которых выводы подвергались критике.

15. На своем двадцать пятом совещании (22–25 сентября 2009 года) Комитет на закрытом заседании завершил подготовку своих выводов с учетом полученных замечаний. Затем Комитет утвердил свои выводы и постановил, что они должны быть опубликованы в качестве добавления к докладу. Он просил секретариат направить выводы соответствующей Стороне и автору сообщения.

II. Краткая информация о фактах, доказательствах и вопросах¹

A. Национальная правовая база

16. Сообщение касается процессов принятия решений в связи с рассмотрением альтернативных транспортных решений в долине Энс в австрийской земле Штирия и введения запрета на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т, а также связи между двумя процессами принятия решений.

¹ В данном разделе содержится краткий обзор лишь основных фактов, доказательств и вопросов, которые имеют значение для решения вопроса о соблюдении и которые были представлены Комитету и рассмотрены им.

1. Альтернативные транспортные решения в долине Энс

17. Федеральный закон о стратегической оценке транспорта (Закон SP-V), опубликованный в Федеральном вестнике законодательства (ФВ) I № 96/2005, требует проведения стратегической оценки изменений в сети основных дорог, подобных некоторым из транспортных решений, рассматриваемых для долины Энс, в рамках которой должны быть учтены значительные потенциальные негативные последствия для окружающей среды. После проведения стратегической оценки отобранный(е) вариант(ы) проходит(ят) оценку воздействия на окружающую среду на основании Федерального закона об оценке воздействия на окружающую среду 2000 года (Закон об ОВОС 2000 года) FLG I № 697/1993, в который последний раз поправки были внесены в 2008 году (см. FLG I № 2/2008). Оба эти закона направлены на выполнение Конвенции и соответствующих директив Европейского сообщества.

18. Закон SP-V требует от инициатора, которым в случае дорожной сети высокого класса (например, сети автомагистралей) является АСФИНАГ (Австрийская организация по финансированию автомобильных дорог), при внесении предложений об изменении сети представить предложение с экологическим докладом, подготовленное в сотрудничестве с Министерством транспорта (статья 4 Закона SP-V). Цель такого предложения заключается во включении предлагаемой дороги в приложение к Закону о федеральных дорогах 1971 года путем принятия соответствующего решения парламентом (статья 3(1)(3) закона SP-V). Закон требует от оператора обеспечить при оценке изменений, вносимых в автодорожную сеть высокого класса, в частности устойчивые пассажирские и грузовые перевозки, принимая во внимание социальные условия и требования безопасности, высокий уровень защиты окружающей среды, оптимальное использование имеющихся возможностей и интероперабельность и интермодальность внутри и между различными видами транспорта. Кроме того, в предложении должны быть рассмотрены возможные значительные негативные последствия изменений, которые предлагается внести в дорожную сеть, а также разумные альтернативы таким изменениям (статья 5(1) закона SP-V). Кроме того, этот закон требует от оператора проконсультироваться с федеральным министром сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов, а также с природоохранными органами соответствующих земель. Предложение и экологический доклад должны быть опубликованы в Интернете на вебстранице Федерального министерства транспорта и по крайней мере в двух ежедневных газетах должны быть опубликованы соответствующие уведомления (статья 8(1) Закона SP-V). После опубликования доклада общественность имеет право высказаться в течение шести недель (статья 8(1) Закона SP-V). При проведении стратегической оценки министр транспорта должен собрать заявления, сделанные общественностью и другими государственными органами, и принять их во внимание (статья 5(2) и статья 8 Закона SP-V). Проект решения парламента, а также документ, в котором объясняется, каким образом были учтены заявления общественности и экологические соображения, также должны быть опубликованы на вебсайте Министерства транспорта (статья 9 Закона SP-V). Затем парламент принимает решение, которое подпадает под действие общей законодательной процедуры.

19. Закон об ОВОС 2000 года регулирует проведение оценок воздействия на окружающую среду, включая участие общественности в проведении таких оценок. В зависимости от того, относится ли выбранный вариант дороги к категории земельных дорог (например, вносится изменение в дорогу В 320, которая является земельной дорогой) или федеральных дорог (например, четырехполосная дорога, включенная в приложение к Закону о федеральных дорогах

1971 года) ответственность за оценку воздействия на окружающую среду будет нести либо правительство земли Штирия, либо федеральное правительство. Соответственно, будет применяться либо раздел 2, либо раздел 3 Закона об ОВОС 2000 года. Положения об участии общественности и доступе к правосудию применяются к процессам принятия решений в обоих случаях. В случае выбора варианта с дорогой, относящейся к категории земельных дорог, участие общественности будет регулироваться статьей 19 Закона об ОВОС 2000 года; если же будет избран вариант дороги, относящейся к категории федеральных дорог, то будет применяться *mutatis mutandis* статья 19 (см., например, статья 24(5) и статья 24h(8) Закона об ОВОС 2000 года). Статья 19(6) предусматривает условия, которым должны удовлетворять НПО, чтобы рассматриваться в качестве экологической организации, и которые министр сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов должен, согласно статье 19(7), учитывать при принятии решения о том, имеет ли какая-либо неправительственная организация (НПО) право участвовать в процедуре, предусмотренной в Законе об ОВОС 2000 года.

2. Введение ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т

20. В Австрийском кодексе скоростных автомобильных дорог введение ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т рассматривается в качестве меры регулирования дорожного движения или его безопасности. Согласно установившейся практике Конституционного суда слушания проходят до принятия подобной меры. Если таких слушаний не проводится, то данная мера считается незаконной. Никаких нормативных положений, определяющих то, каким образом должны проводиться такие слушания, не существует.

В. Процессы принятия решений

21. Решением федерального министра сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водных ресурсов, которое было принято 10 июля 2007 года на основании статьи 19(7) Закона об ОВОС 2000 года автор сообщения был признан в качестве экологической организации как для земли Штирия, так и для других земель. Таким образом, автор сообщения имеет право участвовать в процедурах оценки воздействия на окружающую среду и предпринимать действия, в том числе путем подачи жалоб, для обеспечения соблюдения природоохранного законодательства.

1. Альтернативные транспортные решения в долине Энс

22. Альтернативные транспортные решения в долине Энс являлись предметом изучения начиная с 1971 года. Одним из самых последних исследований по этому вопросу является так называемое исследование Баслера, представленное в июле 2003 года. Это исследование легло в основу "процесса прокладки маршрута" (Trassenfindungsprozess), который правительство земли инициировало решением от 22 января 2004 года и в рамках которого рассматривались альтернативные транспортные решения в долине Энс. В ходе этих рассмотрений созданный в 2004 году Совет по районной планировке, являющийся консультативным органом по районной планировке, а также другие форумы представили и рассмотрели различные варианты улучшения транспортной ситуации в долине Энс. В соответствии с решением от 25 апреля 2005 года Совет по районной планировке одобрил функциональную оценку дорожной сети, представленную в проекте концепции регионального дорожного движения. Эта оценка была

впоследствии утверждена правительством земли. Одним из вариантов, рассмотренных в рамках данного процесса, являлось строительство четырехполосной дороги через долину Энс – вариант, который был поддержан Советом по районной планировке. Начиная с 2004 года организовывались различные встречи с участием сообществ (форумы сообществ) и НПО (круглые столы) для обсуждения альтернативных транспортных решений для этой долины. Автор сообщения участвовал в этих круглых столах до февраля 2006 года, когда после выдвижения требований (относительно содержания дискуссий, которые, согласно автору сообщения, ограничивались вариантом четырехполосной дороги), которые не были удовлетворены, он и другие НПО прекратили участие в этом процессе.

23. В 2007 году в долине Энс был проведен опрос общественного мнения, который, согласно автору сообщения, показал, что население возражает против строительства четырехполосной дороги. Впоследствии он попытался провести обсуждение с Советом по районной планировке, который, согласно автору сообщения, отказался обсуждать результаты опроса общественного мнения и предварительные результаты проекта планирования интермодальных перевозок. 14 февраля 2008 года он подал заявление с просьбой включить его в состав Совета по районной планировке. Его заявление было отклонено на том основании, что состав Совета определяется Законом о районной планировке Штирии, который не предусматривает участия в работе Совета юридических лиц, к числу которых относится автор сообщения. Об отклонении заявления он был проинформирован письмом правительства земли Штирия от 17 марта 2008 года. Автор сообщения обжаловал отказ в приеме заявления о его включении в состав Совета по районной планировке в Конституционный суд. Суд отклонил его апелляцию на том основании, что правительство Штирии не может на импровизированной основе принять решение по составу Совета и что работа Совета в юридическом отношении никак не затрагивает автора сообщения.

24. 21 апреля 2008 года правительство Штирии приняло резолюцию, в которой были одобрены предложенный процесс планирования и результаты процесса выбора варианта дороги и дано разрешение на проведение переговоров по вариантам финансирования и заключение договора, а также на осуществление других необходимых процедур. В основе этой резолюции лежал документ от 27 марта 2008 года, в котором кратко описывались процесс планирования и процесс выбора xxx/варианта дороги. В разделе "Остальные варианты дороги – метод выбора" (Verbleibende Trassen – Auswahlverfahren) этого документа говорится следующее: "Als Ergebnis der Untersuchungen wird empfohlen, die Mittelvariante weiter zu verfolgen" ("в результате проведения переговоров рекомендуется продолжить работу над средним вариантом").

2. Введение ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т

25. В 2004 году восемь муниципалитетов и других заинтересованных сторон, включая автора сообщения, обратились с заявлениями относительно запрещения проезда по дороге В 320 транспортных средств весом более 7,5 тонны. Никаких решений о введении такого ограничения принято не было. Окружной комиссар получил и до сих пор получает соответствующие мнения экспертов, например по поводу воздействия дороги на здоровье и окружающую среду. Часть мнений экспертов была представлена и публично обсуждена окружной администрацией Лизена 11 апреля 2007 года. "НЕТТ" просила предоставить ей доступ к мнениям экспертов, но в таком доступе ей было отказано.

26. 14 февраля 2008 года автор сообщения направил заявление на участие в процессе принятия решений по предложению об ограничении веса транспортных средств на дороге В 320 7,5 тонны. Его заявление было отклонено по причине отсутствия у него законного, а не фактического интереса. Кроме того, было отмечено, что его статус в качестве экологической организации, согласно статье 19(7) Закона об ОВОС 2000 года действителен только в отношении процедур оценки воздействия на окружающую среду, осуществляемых в соответствии с этим законом, а не решений, принятых в рамках положений, регулирующих дорожное движение. 4 августа 2008 года автор сообщения обжаловал это решение в Высший административный суд. Это дело до сих пор рассматривается.

27. Кроме того, 1 июля 2008 года автор сообщения обратился в Европейскую комиссию с жалобой на невведение запрета на проезд по дороге В 320 автотранспортных средств весом более 7,5 тонны. Эта жалоба до сих пор рассматривается.

С. Вопросы существа

1. Альтернативные транспортные решения в долине Энс

Информирование общественности и участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности – пункты 3, 4 и 8 статьи 6

28. Автор сообщения утверждает, что в процессе принятия решения Совета по районной планировке от 25 апреля 2005 года "достаточного участия и информирования общественности в процессе планирования" обеспечено не было и что это является нарушением статьи 6 Конвенции (письменное заявление, представленное 31 марта 2009 года, и устное заявление, сделанное на двадцать третьем совещании Комитета).

29. Кроме того, автор сообщения утверждает, что решение, принятое правительством земли Штирия 21 апреля 2008 года, было равнозначно решению разрешить использовать так называемый "средний вариант четырехполосной автомагистрали" и что в процессе принятия решений австрийские власти не соблюли статью 6 Конвенции (письменное заявление, представленное 31 марта 2009 года, и устное заявление, сделанное на двадцать третьем совещании Комитета).

30. Соответствующая Сторона утверждает, что процесс рассмотрения альтернативных транспортных решений для долины Энс не достиг разрешительной стадии ни тогда, когда Совет по районной планировке принимал свое консультативное решение от 25 апреля 2005 года, ни тогда, когда правительство Штирии приняло свое решение от 21 апреля 2008 года, и что, таким образом, положения статьи 6 Конвенции в данном случае не применимы.

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики – статья 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6

31. Автор сообщения утверждает, что решение Совета по районной планировке от 25 апреля 2005 года исключает рассмотрение каких-либо других вариантов, помимо варианта четырехполосной дороги. Он соответственно далее утверждает следующее:

а) поскольку общественность не была проинформирована о планируемом решении Совета по районной планировке, австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктом 3 статьи 6 Конвенции;

б) поскольку общественность вообще и автор сообщения в частности не имели права участвовать в работе Совета по районной планировке, решения были приняты в нарушение положений об участии общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности, и в связи с тем, что участие в круглых столах не означает эффективного участия общественности, австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктом 4 статьи 6 Конвенции;

в) ввиду того, что вклад НПО вообще и автора сообщения в частности в процесс проведения круглых столов не был должным образом принят во внимание и поскольку результаты опроса домохозяйств не могли быть представлены Совету по районной планировке, австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктом 8 статьи 6 Конвенции.

32. Кроме того, автор сообщения утверждает, что решение правительства Штирии от 21 апреля 2008 года равносильно решению продолжать работать по "среднему варианту четырехполосной дороги" и что в процессе принятия решений австрийские власти не соблюли статью 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции. В частности, он утверждает, что круглые столы для НПО, в которых он участвовал до февраля 2006 года, не обеспечивали эффективного участия на той стадии, когда были открыты все возможности, в нарушение статьи 7 в сочетании с пунктом 4 статьи 6 Конвенции и что результаты работы этих круглых столов, а также другие представления общественности не были должным образом учтены в процессе планирования, а это, согласно автору сообщения, является нарушением пункта 8 статьи 6 Конвенции.

33. Соответствующая Сторона утверждает, что процессы участия, проходившие до 21 апреля 2008 года, охватывали предплановый этап, на котором возможные варианты прокладки дороги в долине Энс оценивались с учетом юридических ограничений в отношении доступных вариантов, в частности с учетом директив Европейского сообщества по местообитаниям и птицам². Поэтому она утверждает, что статья 7 Конвенции не применяется к действиям, против которых возражает автор сообщения. Она утверждает, что процесс планирования и соответственно применение статьи 7 будут начаты только после начала Стратегической оценки дорожного движения во исполнение резолюции, принятой правительством Штирии 21 апреля 2008 года. Соответствующая Сторона утверждает, что на этой стадии участие общественности в соответствии с Конвенцией предусматривается. Кроме того, она утверждает, что в процессе планирования все возможности остаются открыты. Соответствующая Сторона также обращает внимание на пять круглых столов, которые были организованы на стадии, предшествующей стадии планирования, с целью обеспечения участия НПО и указывает на то, что с февраля 2006 года автор сообщения отказывался участвовать в этих круглых столах. И наконец, она опровергает заявление автора сообщения о том, что на этой стадии открытых возможностей уже не существовало.

² Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 года об охране природных местообитаний и дикой флоры и фауны и Директива Совета 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 года об охране диких птиц.

Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов – статья 8

34. Автор сообщения без ссылки на конкретные решения утверждает, что некоторые из упомянутых выше решений представляют собой решения, имеющие непосредственную исполнительную силу по смыслу статьи 8 Конвенции, и что эти решения не были предоставлены в распоряжение общественности и общественность не имела возможности высказать свои замечания по ним. Таким образом, как он утверждает, соответствующая Сторона нарушила статью 8.

35. Соответствующая Сторона утверждает, что никаких решений, имеющих непосредственную исполнительную силу, не принималось.

Доступ к правосудию – статья 9

36. Автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 2 статьи 9 Конвенции в силу того, что имелись недостаточные средства для опротестования состава Совета по районной планировке или обжалования отказа в приеме заявления о включении в состав членов Совета. В этой связи он утверждает также, что соответствующая Сторона не обеспечила эффективных средств правовой защиты и таким образом нарушила пункт 4 статьи 9 Конвенции.

37. В более широком плане автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона нарушила пункт 3 статьи 9 Конвенции.

38. Соответствующая Сторона утверждает, что, поскольку статья 6 Конвенции к данному конкретному процессу принятия решений не применяется, не применяются к нему и пункт 2, и соответственно пункт 4 статьи 9 Конвенции.

2. Введение ограничения на проезд по дороге В 320 грузового транспорта весом более 7,5 тонны

Информирование общественности и участие общественности на самом раннем этапе, когда открыты все возможности – пункты 3, 4 и 8 статьи 6

39. Автор сообщения утверждает, что необеспечение участия общественности в обсуждении предложения о введении ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т представляет собой нарушение соответствующей Стороной статьи 6 Конвенции (письменное заявление, представленное 31 марта 2009 года, и устное заявление, сделанное на двадцать третьем совещании Комитета).

40. Соответствующая Сторона утверждает, что статья 6 Конвенции не применяется к рассматриваемому процессу принятия решений ввиду того, что это решение не является разрешающим решением и не касается ни одной из категорий, перечисленных в приложении I к Конвенции.

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики – статья 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6

41. Автор сообщения утверждает, что необеспечение участия общественности в обсуждении предложения об ограничении проезда по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т представляет собой нарушение соответствующей Стороной статьи 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

42. Соответствующая Сторона утверждает, что рассматриваемый процесс принятия решений касается меры, направленной на регулирование дорожного движения и обеспечение его безопасности, и не представляет собой процесса разработки какого-либо плана, программы или политики, связанных с окружающей средой, по смыслу статьи 7 Конвенции. Она отмечает далее, что процесс принятия решений еще не завершен и что любое принятое решение в соответствии с практикой Конституционного суда должны пройти слушания, прежде чем оно вступит в силу.

Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов – статья 8

43. Автор сообщения утверждает, что отсутствие у общественности возможности высказать свои замечания по поводу непринятия решения относительно предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т является нарушением соответствующей Стороной статьи 8 Конвенции.

44. Соответствующая Сторона утверждает, что никакого решения в этом отношении принято не было и что любое принятое решение в соответствии с практикой Конституционного суда должно пройти слушания, прежде чем оно вступит в силу.

Доступ к правосудию – статья 9

45. Автор сообщения утверждает, что ситуация вокруг предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т представляет собой бездействие. Ввиду того что процедура рассмотрения или обжалования такого бездействия отсутствует, автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла пункт 2 статьи 9 Конвенции.

46. В более общем плане автор сообщения утверждает, что соответствующая Сторона не соблюла пункт 3 статьи 9 Конвенции.

47. Соответствующая Сторона утверждает, что поскольку статья 6 Конвенции не применяется к рассматриваемому процессу принятия решений, то и пункт 2 и соответственно пункт 4 статьи 9 Конвенции к нему также не применимы.

III. Рассмотрение и оценка Комитета

A. Правовая база и круг вопросов, рассмотренных Комитетом

48. Австрия ратифицировала Конвенцию 17 января 2005 года. Конвенция вступила в силу для Австрии 17 апреля 2005 года.

49. Отмечая, что ряд событий, упомянутых в ходе рассмотрения, имели место до вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны, Комитет сосредоточивает свое внимание на событиях, имевших место после 17 апреля 2005 года. Комитет указывает на то, что после вступления Конвенции в силу для Австрии в рамках процесса принятия решений имели место несколько важных событий (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, пункт 4), и отмечает, что соответствующая Сторона не оспорила применимость Конвенции.

50. В сообщении упоминается ряд последовательных решений и процессов принятия решений. Являются ли какие-либо из этих решений разрешающим решением по смыслу статьи 6 или решением о принятии плана, программы или политики по смыслу статьи 7 Конвенции, следует определять с учетом конкретного контекста и правовых последствий каждого решения.

В. Приемлемость сообщения и исчерпание внутренних средств правовой защиты

51. Как об этом говорится в пункте 0 выше, Комитет считает сообщение приемлемым.

52. С учетом стадии процесса принятия решений Комитет приходит к выводу, что автор сообщения приложил все разумные усилия к тому, чтобы исчерпать внутренние средства правовой защиты.

С. Вопросы существа

Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов – статья 8

53. В соответствии с пониманием Комитета, изложенным в его первом докладе Совещанию Сторон (ECE/MP.PP/2005/13, пункт 13), согласно которому решение I/7 не требует от Комитета рассмотрения всех фактов и/или утверждений, содержащихся в сообщении, Комитет принимает решение не рассматривать утверждения о том, что в отношении рассмотрения альтернативных транспортных решений в долине Энс и предложения о введении ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т были приняты решения, имеющие непосредственную исполнительную силу по смыслу статьи 8 Конвенции. Комитет пришел к такому решению потому, что автор сообщения четко не указал, о каких именно решениях идет речь в связи с рассмотрением альтернативных транспортных решений в долине Энс, и поскольку решение относительно предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т еще не прошло через слушания.

1. Альтернативные транспортные решения в долине Энс

Информирование общественности и участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности – пункты 3, 4 и 8 статьи 6

54. Что касается рассмотрения альтернативных транспортных решений для долины Энс, то с учетом консультативного характера деятельности Совета по районной планировке Комитет делает вывод о том, что решение, принятое им 25 апреля 2005 года, не является разрешающим решением, которым санкционируется предложенная деятельность, включенная в приложение I к Конвенции. Кроме того, принимая во внимание тот факт, что решение, принятое правительством Штирии 21 апреля 2008 года, не санкционирует строительства дороги, поскольку еще требуется провести стратегическую оценку согласно закону SP-V и ОВОС – согласно закону об ОВОС 2000 года, Комитет приходит к выводу, что решение, принятое правительством Штирии 21 апреля 2008 года, не является разрешающим решением, которым санкционируется предложенная дея-

тельность, относящаяся к какой-либо из категорий, перечисленных в приложении I к Конвенции.

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики – статья 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6

55. Что касается того, является ли какое-либо из решений или какой-либо из процессов принятия решений, упомянутых автором сообщения, равносильным подготовке планов, программ или политики по смыслу статьи 7 Конвенции, то Комитет ссылается на свои предыдущие выводы, в которых он указал, что при определении того, к какой категории отнести решения, связанные с Конвенцией, внутренние законы соответствующей Стороны не имеют решающего значения (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 29). В данном случае Комитет соответственно должен будет определить, являются ли какие-либо из принятых решений равносильными части процесса принятия решений относительно подготовки планов, программ или политики, и если являются, то были ли соблюдены требования статьи 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции.

56. Комитет считает, что процесс планирования, который до сих пор продолжается, был инициирован решением правительства земли Штирия от 22 января 2004 года, принятым задолго до вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны. В рамках этого процесса планирования как до, так и после ее вступления в силу для нее участие общественности, если говорить об общественных прениях, носило форму участия в так называемых круглых столах. Решать вопрос о том, равносильно ли само по себе участие в таких круглых столах участию общественности в соответствии со статьей 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6, Комитет в данном случае не может ввиду того, что соответствующее решение было принято и что никаких значительных событий, связанных с процессом принятия решений, после вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны, не происходило.

57. Комитет отмечает, что процесс планирования все еще продолжается. В этой связи важное значение имеет заверение соответствующей Стороны в отношении того, что в ходе стратегической оценки, которую еще предстоит провести на основании Закона SP-V, все возможности будут открыты и рассмотрены, при этом в ходе оценки в соответствии с Конвенцией будет обеспечено участие общественности. В этом контексте Комитет, однако, выражает озабоченность по поводу резолюции, принятой правительством Штирии 21 апреля 2008 года, и документа от 27 марта 2008 года, в котором заложена основа для этой резолюции. В этих документах четко просматривается явно предпочтительное отношение к варианту с четырехполосной автотрассой (это подтверждается информацией, размещенной на вебсайте правительства Штирии)³, что может де-факто ограничить имеющиеся возможности и, таким образом, помешать участию общественности на ранней стадии, когда еще открыты все возможности и когда можно надлежащим образом учесть итоги ее участия. Аналогичным образом Комитет выражает озабоченность в связи с заявлениями члена правительства земли магистра Кристины Эдлингер-Плодер на государственном телевидении и в газетах относительно того, что будет строиться четырехполосная дорога без рассмотрения других вариантов⁴.

³ См. <http://www.verkehr.steiermark.at/cms/beitrag/10930541/11163579/> (по состоянию на 17 июня 2009 года).

⁴ See <http://oesterreich.orf.at/steiermark/stories/272397/> (по состоянию на 23 сентября 2009 года).

Доступ к правосудию – статья 9

58. Ввиду того, что ни одно из принятых решений не является решением о выдаче разрешения согласно статье 6 Конвенции, Комитет считает, что пункт 2 и соответственно пункт 4 статьи 9 Конвенции не применяются к стадии процесса принятия решений, рассматриваемой в данном случае в связи с изучением альтернативных транспортных решений в долине Энс.

59. Комитет, несмотря на наличие у него общедоступной информации об ограниченном характере выполнения соответствующей Стороной положений пункта 3 статьи 9 Конвенции⁵, считает, что автор сообщения недостаточно обосновал свое утверждение относительно того, что в данном случае пункт 3 статьи 9 Конвенции при рассмотрении альтернативных транспортных решений в долине Энс выполнен не был.

2. Введение ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 тонны

Информирование общественности и участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности – пункты 3, 4 и 8 статьи 6

60. Комитет делает вывод, что невведение ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т не равносильно принятию решения, разрешающего предложенную деятельность, которая значится в приложении I к Конвенции.

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики – статья 7 в сочетании с пунктами 3,4 и 8 статьи 6

61. Комитет делает вывод о том, что процесс принятия решений относительно предложения о введении ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т не является процессом принятия решений относительно плана, программы или политики. Как уже упоминалось, Комитет принял решение не рассматривать вопросы, охватываемые статьей 8.

Доступ к правосудию – статья 9

62. Ввиду того, что ни о каких решениях, касающихся выдачи разрешения по смыслу статьи 6 Конвенции, речи не идет, Комитет делает вывод, что пункт 2 и, соответственно, пункт 4 статьи 9 Конвенции в настоящем случае, т.е. в отношении предложенного введения ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т, не применяются.

63. Комитет, несмотря на наличие у него общедоступной информации об ограниченном характере выполнения соответствующей Стороной положений пункта 3 статьи 9 Конвенции⁶, считает, что автор сообщения недостаточно обосновал свое утверждение о том, что в данном случае пункт 3 статьи 9 Конвенции в связи с предложенным введением ограничения на проезд по дороге В 320 грузовиков весом более 7,5 т выполнен не был.

⁵ Country Report for Austria, Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)), Study prepared by Milieu Ltd. for the European Commission, DG Environment, 2007.

⁶ То же.

3. Связь между двумя процессами принятия решения

64. Что касается возможной связи между двумя процессами принятия решений (см. пункт 0 с) выше), то Комитет высказывает мнение, что было бы логично изучить эту возможную связь на раннем этапе в процессе принятия решений, когда еще открыты все возможности. Стратегическая оценка, которую надлежит провести в соответствии с законом SP-V, вполне возможно, обеспечит соответствующие возможности.

IV. Представление ЭКОБЮРО

65. Комитет рассмотрел представление ЭКОБЮРО, в котором, в частности, утверждается, что австрийские законы об ОВОС и СЭО могут в целом не согласовываться с Конвенцией. Комитет отметил, что в настоящем сообщении рассматривались конкретные обстоятельства дела и что никаких решений в соответствии с ОВОС или СЭО еще не принято.

V. Выводы

66. Комитет делает вывод о том, что с учетом нынешней стадии процесса принятия решений соответствующая Сторона не допустила несоблюдения Конвенции. Вместе с тем Комитет отмечает, что, по крайней мере отчасти, его вывод связан с тем, что процесс планирования в рассматриваемом случае начался задолго до вступления Конвенции в силу для соответствующей Стороны. Именно в этом контексте Комитет считает важным вновь отметить озабоченность, выраженную им в пункте 0. Комитет подчеркивает, что участие в соответствии со статьей 6 и статьей 7 в сочетании с пунктами 3, 4 и 8 статьи 6 Конвенции должно иметь место и что оно должно быть не просто формальным. Важно, чтобы участие предполагало проведение общественных прений и возможность общественности участвовать в таких прениях на начальном этапе процесса принятия решений, когда открыты все возможности и когда может быть должным образом учтен итог участия общественности.
